Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 5: Generalidades sobre los modelos de la Seguridad Social. Ámbito subjetivo: desde la Seguridad Social de los asalariados a la Seguridad Social universalista. Ámbito objetivo: naturaleza, extensión y estructura de la protección. Ámbito de financiación: distribución temporal y sectorial de costes. Ámbito de gestión: unidad o pluralidad gestora.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. GENERALIDADES SOBRE LOS MODELOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 3

2. ÁMBITO SUBJETIVO: DESDE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ASALARIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSALISTA 3

3. ÁMBITO OBJETIVO: NATURALEZA, EXTENSIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PROTECCIÓN 5

4. ÁMBITO DE FINANCIACIÓN: DISTRIBUCIÓN TEMPORAL Y SECTORIAL DE COSTES 6

5. ÁMBITO DE GESTIÓN: UNIDAD O PLURALIDAD GESTORA 8

1. GENERALIDADES SOBRE LOS MODELOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Mientras que durante el estado liberal existieron medidas inespecíficas como la asistencia o beneficencia públicas o privadas o las medidas de previsión individual como el ahorro o el seguro privado, con la preeminencia del principio de solidaridad del estado intervencionista se optó por el acogimiento de los modelos mutualistas y asegurativos del derecho privado, aprovechando sus ventajas e intentando corregir las deficiencias de las que estos adolecían, configurando un nuevo modelo de protección: la previsión social.

Así, el concepto de previsión social se refiere a un instrumento específico, por cuanto que no supone la atracción indiferenciada desde otros campos del derecho, sino la creación de un instrumento propio y dirigido a la protección de necesidades sociales: el seguro social.

Analizando en detalle este modelo de protección social fruto del estado intervencionista, podemos destacar dos grandes tendencias, la tendencia beveridgiana (basada en el Informe Beveridge de 1941) o la tendencia bismarkiana (basada en el sistema introducido por Bismark en Prusia en 1883). Así, mientras que la primera aboga por la cobertura total de personas y necesidades –universalidad- y la financiación con intervención de sanciones generales o tributos, además de cuotas, la segunda se caracteriza por proteger a la población activa por su condición de trabajador, financiándose a través de las cotizaciones de empresarios y trabajadores.

2. ÁMBITO SUBJETIVO: DESDE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ASALARIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSALISTA

En sus inicios, los sujetos protegidos por los seguros sociales no eran otros que los trabajadores por cuenta ajena en general, teniendo en cuenta además que no eran todos, sino que aquellos que podían protegerse por sí mismos debido a sus altos ingresos como aquellos considerados una carga para el sistema tendían a ser excluidos de la protección.

Desde esos inicios ya lejanos, hoy la tendencia presente y futura es avanzar hacia una seguridad social universalista, donde el sujeto protegido deje de descansar en el concepto de trabajador y pase a hacerlo en el de

ciudadano, pasando a ser indiferente la existencia o no tanto de cotización como de relación laboral.

En concreto, nuestro país no se abstrae de esta tendencia, siendo la propia Constitución de 1978 la que establece que *los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para* ***todos los ciudadanos***, estableciendo claramente el principio de universalidad entre los que configuran el sistema. Más claro es todavía el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, al determinar en su artículo 2.1 que *el sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de* ***universalidad****, unidad, solidaridad e igualdad.*

En concreto, esta tendencia hacia la universalidad hoy se refleja además en el artículo 7 del TRLGSS, que viene a establecer como sujetos incluidos en el sistema de SS a los españoles que residan en España y los extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España, siempre que, en ambos supuestos, ejerzan su actividad en territorio nacional y estén incluidos en alguno de los apartados siguientes:

a) Trabajadores por cuenta ajena que presten sus servicios en las condiciones establecidas por el artículo 1.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en las distintas ramas de la actividad económica o asimilados a ellos, bien sean eventuales, de temporada o fijos, aun de trabajo discontinuo, e incluidos los trabajadores a distancia, y con independencia, en todos los casos, del grupo profesional del trabajador, de la forma y cuantía de la remuneración que perciba y de la naturaleza común o especial de su relación laboral.

b) Trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de empresas individuales o familiares, mayores de dieciocho años, que reúnan los requisitos que de modo expreso se determinen en esta ley y en su normativa de desarrollo.

c) Socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado.

d) Estudiantes.

e) Funcionarios públicos, civiles y militares.

Además, para completar el sistema se establece un nivel no contributivo del mismo, donde no es necesario ni estar de alta en el sistema de SS ni tampoco haber cotizado al mismo, eso sí, a cambio se suelen establecer limitaciones basadas en la exigencia de requisitos como la carencia de rentas. En concreto, el artículo 7.2 TRLGSS determina que, asimismo, estarán comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la

Seguridad Social, a efectos de las prestaciones no contributivas, todos los españoles residentes en territorio español.

También estarán comprendidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones no contributivas, los extranjeros que residan legalmente en territorio español, en los términos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y, en su caso, en los tratados, convenios, acuerdos o instrumentos internacionales aprobados, suscritos o ratificados al efecto.

3. ÁMBITO OBJETIVO: NATURALEZA, EXTENSIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PROTECCIÓN

Hablar de ámbito objetivo en un sistema de SS es referirse a la acción protectora del sistema, es decir, a las prestaciones que el sistema ofrece ante la actualización de contingencias, entendidas estas últimas como la causa o el suceso que produce un estado de necesidad, pudiendo producirse este a causa del aumento del gasto o de una pérdida de los ingresos como consecuencia de la perdida, sea temporal o definitiva, del trabajo.

Así, desde los sistemas de corte bismarkiano, donde el concepto a proteger era el de riesgo, considerados causa primaria de las necesidades sociales y previamente asegurados, los sistemas basados en el Informe Beveridge tienen ya como objeto de protección el estado de necesidad, considerado como decíamos, como exceso de gastos o defecto de ingresos, que no tiene por qué estar previamente asegurado.

Así, la **naturaleza** de un sistema de seguridad social actual se puede definir a partir de dos conceptos:

- Las contingencias protegidas, entendiendo por estas las causas o eventos que producen un estado de necesidad y que suelen clasificarse en *comunes,* que son aquellas no relacionadas con el ejercicio de una actividad laboral o *profesionales*, que si están relacionadas con el trabajo.

- Las prestaciones otorgadas para hacer frente a esas contingencias, que se definen como aquellas medidas técnicas o económicas que proporciona el sistema de SS para hacer frente a las contingencias y

reparar el defecto de ingresos o exceso de gastos que han originado las mismas.

Hablando ya de España, si nos queremos referir a la **extensión y estructura** de la acción protectora del sistema de SS en sí, es fundamental citar el artículo 42 TRLGSS, el cual determina que la acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá:

a) La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente, sea o no de trabajo.

b) La recuperación profesional, cuya procedencia se aprecie en cualquiera de los casos que se mencionan en la letra anterior.

c) Las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; nacimiento y cuidado de menor; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; ejercicio corresponsable del cuidado del lactante; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; incapacidad permanente contributiva e invalidez no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; protección por cese de actividad; pensión de viudedad; prestación temporal de viudedad; pensión de orfandad; prestación de orfandad; pensión en favor de familiares; subsidio en favor de familiares; auxilio por defunción; indemnización en caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional; ingreso mínimo vital, así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio competente.

d) Las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva.

e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.

Igualmente, y como complemento de las prestaciones comprendidas en el apartado anterior, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social.

Más allá de esta regulación general, será cada régimen concreto de la SS el que determinará qué prestaciones en concreto se pueden ofrecer ante la concurrencia de una determinada contingencia. Así, habrá que acudir al artículo 155 TRLGSS para el Régimen General, al 314 TRLGSS para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) o a otras leyes específicas como por ejemplo Los Reales Decretos Legislativos 1,3 y 4/2000 para los empleados públicos por ellos protegidos.

4. ÁMBITO DE FINANCIACIÓN: DISTRIBUCIÓN TEMPORAL Y SECTORIAL DE COSTES

Como no puede ser de otra manera, la contraposición entre el sistema bismarkiano y el sistema Beveridge también se refleja en el ámbito de financiación, existiendo una dicotomía entre los siguientes modelos:

- *Modelo alemán*: se basa en la estructura del seguro privado, existiendo cotización tanto del empresario como del trabajador para hacer frente a los diferentes riesgos que se puedan ir presentando. La aportación del Estado es mínima.

- *Modelo inglés:* el informe Beveridge propone un nuevo método de financiación mediante impuestos para la cobertura de la salud y las prestaciones familiares, que tendrán carácter universal, manteniéndose el sistema de cotizaciones a cargo de trabajadores y empresarios para las prestaciones de sustitución de rentas.

Sobre la base de estos dos sistemas, la distribución temporal de los costes ha ido evolucionando gracias a normas como el Convenio 102 de la OIT de norma mínima, en la línea de ofrecer un mayor protagonismo a la financiación mediante impuestos y no solo mediante cotizaciones, toda vez que la protección tiende hacia la universalización, lo que ha llevado a un incremento paulatino de los gastos de la seguridad social en el Producto Interior Bruto de los Estados.

En nuestro país, los artículos clave en este punto son el 109 TRLGSS, que dispone que los recursos para la financiación de la Seguridad Social estarán constituidos por:

a) Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura.

b) Las cuotas de las personas obligadas.

c) Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.

d) Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.

e) Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional décima.

La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.3, primer inciso, en relación con la letra c) del apartado 2 del mismo artículo, con excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las comunidades autónomas, en cuyo caso, la financiación se efectuará de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

Las prestaciones contributivas, los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial serán financiadas básicamente con los recursos a que se refieren las letras b), c), d) y e) del apartado anterior, así como, en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas.

Además, hay que citar el artículo 110 TRLGSS, que dispone que el sistema sea el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos. El sistema de reparto se basa en la existencia –o al menos el objetivo- de un equilibrio entre gastos e ingresos del sistema, si bien la situación actual y el agotamiento del fondo de reserva de la seguridad social han llevado a que cada vez más, sea en forma de aportaciones directas o de préstamos, el Estado asuma un papel predominante en su financiación.

Por último, respecto a la distribución sectorial de los costes del sistema, debemos citar la forma de obtención de ingresos del sistema, en la que, desde 1972 opera una aproximación del salario medio al real hasta la última gran reforma operada por el Real Decreto Ley 16/2013. Hoy en día, las bases de cotización se calculan mayoritariamente sobre salarios reales, si bien la existencia de topes de cotización como la determinación de la elección de bases en algunos Regímenes como el RETA distorsionan el modelo de distribución sectorial de los costes, al ser factores que dificultan la progresividad del sistema. Sin embargo, también escierto que la cada vez mayor financiación mediante impuestos, muchos de los cuales se obtienen conforme al principio de progresividad, puede indirectamente influir positivamente en la progresividad del sistema de SS.

5. ÁMBITO DE GESTIÓN: UNIDAD O PLURALIDAD GESTORA

La gestión de la SS pueden llevarse a cabo mediante una unidad gestora o mediante pluralidad en la gestión. Así, mientras que la primera supone que

toda la gestión sea llevada por un único ente, que normalmente es el Estado, la segunda supone la participación de un gran número de los mismos, originando en ocasiones superposición y falta de coordinación en la gestión.

En nuestro país, la Ley de Bases de la SS de 1963 dispone la eliminación del ánimo de lucro en la gestión, dando un paso fundamental para la unidad gestora. Sin embargo, no sería hasta la llegada del Real Decreto Ley 36/1978, de gestión institucional de la SS, la salud y el empleo, cuando se acomete la reforma definitiva hacia la unidad gestora.

Así, el Real Decreto Ley 36/1978 elimina tanto el Instituto Nacional de Previsión como gran número de mutualidades laborales, entidades gestoras de estructura mutualista y crea la actual estructura unidad gestora, donde el Estado es el único gestor de la SS, reafirmado así en el artículo 41 CE. Para ello, dispone de entidades gestoras y servicios comunes.

Hoy, el artículo 66 TRLGSS define cuáles son las **entidades gestoras**:

La gestión y administración de la Seguridad Social se efectuará, bajo la dirección y tutela de los respectivos departamentos ministeriales, con sujeción a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización, por las siguientes entidades gestoras:

a) El Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, con excepción de las que se mencionan en el apartado c) siguiente.

b) El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, para la administración y gestión de servicios sanitarios (si bien hoy actúa únicamente en Ceuta y Melilla, pues las competencias en sanidad están transferidas a las CCAA).

c) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, para la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

Además, se debe añadir como entidad gestora el Instituto Social de la Marina, que ya existía en el momento de entrada en vigor del sistema institucional definido por el Real Decreto Ley 36/1978.

En cuanto a las **servicios comunes**, cabe citar las 3 existentes hoy, la Tesorería General de la Seguridad Social (artículo 74 TRLGSS), la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (artículo 74 bis TRLGSS) y por último el Servicio Jurídico de la Seguridad Social.

Por último, si bien el sistema es público no debe concluirse su análisis sin hacer una mención a los sujetos privados con un papel fundamental en el

sistema: las mutuas colaboradoras con la SS (artículos 80 y ss. TRLGSS) y las empresas (artículo 102 TRLGSS).